

PAPER DETAILS

TITLE: Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Belediye Mevzuatında Performansi Arttırma
Yönünde Yapılan Degisiklikler Üzerine

AUTHORS: S PEKKÜÇÜKSEN,V ÇELİK

PAGES: 0-0

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/638799>



AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE BELEDİYE MEVZUATINDA PERFORMANSI ARTTIRMA YÖNÜNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Öğretim Üyesi Vasfiye ÇELİK

Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
vasfiyezeynep@hotmail.com

Dr. Öğretim Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
serifepotuk@yahoo.com

Öz

Avrupa Birliği üyeliği sürecinde bulunan Türkiye'de, sürecin idari, siyasi, hukuki ve ekonomik yansımaları pek çok alanda görülmektedir. Sürecin şekillendirdiği en önemli alanlardan birisi yerel yönetimlerdir. Yerel yönetim kanunları süreçle uyumlu olarak Köy Kanunu dışında tümüyle değiştirilmiş, demokrasiyi, etkinliği ve verimliliği hedefleyen düzenlemeler yapılmıştır. Bu çalışmanın konusu, AB sürecinde bir yerel yönetim birimi olarak belediye mevzuatında performansı artırmaya yönelik değişiklikleri incelemektir. Zira, etkinliği ve verimliliği sağlayabilecek bir araç olarak performansın artırılması, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da üzerinde durduğu en önemli konulardan birisidir. Bu amaçla çalışmada, yerel yönetimlerde yaşanan değişimin iç ve dış dinamikleri ortaya konulduktan sonra, etkinliği sağlayacak bir araç olarak performans yönetimi üzerinde durulmuş ve yerel yönetimlere ilişkin kanunlar performansın belirleyicileri olan açıklık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım boyutu ile incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Performans, Belediye, Etkinlik.

EVALUATION OF CHANGES TO IMPROVE PERFORMANCE IN THE MUNICIPAL LEGISLATION IN TURKEY IN THE PROCESS OF MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

In Turkey, which is in the process of membership of the European Union, administrative, political, legal and economic reflections of the process are seen in many areas. The municipalities, which are one of the most important areas in that the process is shaped, have also changed as structure and functioning. The theme of this study is to examine the changes that improve performance in municipal legislation. Because, increasing the performance is one of the most important issues that the New Public Management concept is emphasizing. For this purpose in this study, after showing the internal and external dynamics of change in local governments, performance management was emphasized as a tool to provide efficiency and the laws related to local government are examined by the openness, accountability, transparency and participation dimension which are the determinants of performance.

Keywords: European Union, Performance, Municipality, Efficiency.

Giriş

Günümüzde meydana gelen gelişmeler sonucunda kamu yönetiminde değişimin kaçınılmazlığı kabul edilirken, konuya yerel yönetimler açısından bakıldığında bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği, ekonomik krizler, hızlı kentleşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan hizmetler konusu, yönetimde reform ihtiyacını doğurmuştur. Bu amaçla etkinlik arttırılmaya, iyi yönetim kurulmaya, idari kapasite güçlendirilmeye, yönetim sürecinde en önemli kavramlar olarak görülen şeffaflık, katılım, hesapverebilirlik, açıklık gibi kavramlar sisteme entegre edilmeye çalışılmaktadır.

Konuya Türkiye açısından bakıldığında yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin etkileri hâlâ ağırlığını korurken, 1980'lerde genel anlamda dünyadaki değişime paralel olarak kamu hizmetlerinin parasal değeri, verimliliği ve etkinliğini belirleme yönündeki eksikliklerden kaynaklı olarak bir meşruluk sorunu gündeme gelmiştir (Özel ve Polat, 2013: 43-44). Bu arayışa paralel olarak AB gibi ulusüstü bir kurum, özellikle 2000 yılından sonra kamu yönetiminde özelde ise yerel yönetimler üstünde etkisini arttırmaya başlamış, yerel yönetimlerin en önemli özellikleri olarak görülen subsidiarite (hizmette yerellik) ve özerklik ilkesi değişime uğramış ve yönetim kavramı yerel olarak da anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Bunun içinde stratejik planlamanın, performans yönetiminin, etkin bütçeleme ve mali yönetimin, personel yönetiminin üzerinde önemle durulması gerektiği anlaşılmıştır. Türkiye bu aşamada, demokrasi okulu olarak görülen ve halkın katılımı açısından büyük önem arz eden yerel yönetimlerde yeni yasalarla (5393, 6360, 5018 sayılı yasalarla) dönüşümü yaşamış; belediyelerde performansı arttırmaya yönelik projeler yürütmüş; AB üyelik sürecindeki müktesebat başlıkları, kurumsal anlamda Bölgeler Komitesi, AB temel anlaşmaları ve AB'nin istekleri doğrultusunda kamu yönetiminde değişime yön vermiştir.

Bu gibi etkenler yanında son dönemde üzerinde oldukça fazla durulan konu, Türk kamu yönetiminde de adı konmadan uzunca süredir yakalanmaya çalışılan ve stratejik yönetimle yan yana yürüyen performans yönetimi tekniğinin uygulanmasıyla sürecin daha etkin işleyeceği; katılım, şeffaflık, hesapverebilirlik, açıklık gibi kavramların ise daha fazla uygulama alanı bulacağı yönündedir. Bu çerçevede çalışma yerel yönetimlerde yaşanan değişimi ortaya koymayı ve etkinliği ve verimliliği sağlayacak bir araç olarak performans yönetimini ele almayı amaçlamaktadır. Performans yönetimi yerel yönetim kanunları çerçevesinde değerlendirilip, performansın belirleyicileri olan açıklık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım boyutu ile incelenecektir.

1. Yerel Yönetimlerde Yaşanan Değişim ve Bu Değişimin Temel Dinamikleri

Demokratik bir sistem için temel öneme sahip olan, halkın katılım kanallarını arttıran, siyasetin ve devletin işleyişi konusunda halkın eğitimini ve bilinçlenmesini sağlayan, yerel nitelikteki hizmetleri sunma konusunda daha etkin, verimli olabilecek ve bu konuda bilgi düzeyi ve hizmet kapasitesi olan yerel yönetimlerin işlevsel ve teknik kapasitelerini arttırmak için reformlar yapılması gerektiği dile getirilmiştir. Bu çerçevede 1980'li yıllarda başlayan bir dizi reform paketi ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu işletmeciliği anlayışı almaya başlamıştır (Kösecik ve Özgür, 2005: 1-6). Bu süreçte hizmetleri bizzat üretmeye çalışan, kuralcı, girdi odaklı, hiyerarşik-bürokratik, tekelci, statik ve korumacı yerel yönetim anlayışından hizmet arzını düzenleyen, çıktı odaklı, esnek, yapabilir kılıcı, değişime ve gelişme açık yerel yönetim anlayışına doğru bir değişim yaşanmıştır (Bozlağan, 2008: 23). Kamu yönetiminde yaşanan değişim, desantralizasyon (yerinden yönetim) fikri, küreselleşme ve onun antitezi olarak ortaya çıkan yerelleşme süreci, AB entegrasyonu ve yerellik, yönetişim gibi faktörler yaşanan bu değişimde etkili olmuştur. Ayrıca esnek yapılanmanın hâkim olduğu, vatandaşın talep ve isteklerine cevap veren, performans kriterlerine göre çalışan, sonuçlardan dolayı yöneticilerin sorumluluk aldığı bu yeni anlayış, toplumda da kabul görmeye başlayınca değişim daha kolay kabul edilebilir olmuştur (Kösecik ve Özgür, 2005: 1-6).

Bu süreçte kamu yönetiminin dolayısıyla yerel yönetimlerin yaşadığı değişim daha ayrıntılı bir şekilde verilecek olursa dönemsel olarak şöyle bir tabloyla karşılaşılır:

Tablo 1. Yerel Yönetim Dönemleri

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Ağsal Kamu Yönetişimi
Yönetişim sisteminin anahtar kavramları	Girdileri yönetmek, refah devleti anlayışıyla hizmetleri sunmak	Tüketici memnuniyetini ve ekonomikliği sağlayarak girdileri ve çıktıları yönetmek	Kamunun en çok ilgilendiği amaçları gerçekleştirmek
Hakim ideolojiler	Uzmanlaşma	İdarecilik ve tüketicilik	İdarecilik ve yerellik
Kamu çıkarı tanımı	Politikacılar ve uzmanlar tarafından belirlenir.	Tüketici tercihi tarafından belirlenen bireysel tercihleri toplamak	Karışık bir süreçte oluşturulan bireysel ve kamu tercihleri
Hesap verebilirlikte hakim model	Demokrasi şemsiyesi altında seçimlerde oy kullanma, politikacıların yönetimi ve bürokrasinin kontrolü	Politika ile yönetimi birbirinden ayırma, kontrolün tamamının politikacıların elinde olmadığı, yöneticilerin yönettiği ve müşteri memnuniyetinin önemli olduğu süreç	Seçilmiş liderlerin, yöneticilerin ve önemli paydaşların topluluk problemlerini çözmede ve etkin hizmet sunma mekanizmasında önemli görülmesi
Hizmet sunumunda tercihler	Hiyerarşik birimler ve kendi kendini düzenleyen iş kolu	Özel sektör veya kamu kurumları	Alternatifler mevcut
Kamu hizmeti yaklaşımı	Kamu sektörü hizmet sektöründe monopoldür.	Kamu sektörüne şüpheyle yaklaşılr.	Kamu hizmetinde hiçbir sektör monopol değildir.
İdarenin üst mevkileriyle iletişim	Hizmette merkezi idare ile ilişkilerde ortaklar	Performans anlaşmaları ve anahtar performans ölçütleri	Karışık, esnek ve çok sayıda, yönlü: bölgesel, ulusal ve Avrupa düzlemi.

Kaynak: Stoker, 2011: 18

Yönetmel ve mali etkinliği sağlama sürecinde, ekonominin küresel doğasının da sürekli yükselişte olduğu kabul edilirse yerel yönetimlerin performans ve kapasitelerini arttırmaları, çevrelerini dikkate almaları, dünyada yaşanan gelişmeleri sürekli izlemeleri gerekmektedir (Padovani ve Scorsone, 2009: 234). Bu temel amaçlar yanında AB gibi ulus üstü bir kurumun da yerel yönetimleri etkilediği; merkezi yönetimin kontrolünün küreselleşme, Avrupalılaşma gibi dışsal güçlerin ve içsel baskıların bir sonucu olarak değışmeye başladığı görölmektedir (Goldsmith, 2002: 92). Ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları paylaşırma gibi yönetmel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilen yerelleşme sürecinde yerel yönetimler güçlü bir konuma getirilmeye çalışılmıştır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 8).

Bu değışim ortamında yönetişim, özerklik ve subsidiarite gibi kavramlar, yerel yönetimlerin konumu ve değışimlerden nasıl etkilendiğini değerdendirme noktasında önemlidir ve içerikleri itibariyle tam anlamıyla uygulandığı takdirde yerel yönetimlere yardımcı olabilecekleri düşünölmektedir. Ülkelerin yönetmel sistemleri bu kavramların uygulanabilirliği konusunda farklılık oluşturmakla birlikte farklı ülkeleri bünyesinde barındıran AB, genel anlamda yerel yönetimleri güçlendirmek adına bazı ilkeler çerçevesinde performans arttırmaya yönelik başlıklarla, birliğe aday ve üye ülke statüsünde dahil olan ülkeleri dönüştürmektedir.

Çalışmada yerel yönetimler adına çok önemli kavramlar olan yönetişim, özerklik ve subsidiarite kavramları içeriklerinin çok geniş olması ve kapsam gereği irdelenmemiş olup; performansı arttırma amacıyla açıklık, hesapverebilirlik, şeffaflık, katılım gibi ilkelerin mevzuata nasıl yansıdığı incelenecektir.

2. Avrupa Birliği ve Belediyelerde Etkinlik Arayışında Performans Yönetimi

1980'lerden sonra Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile birlikte özel sektör kaynaklı performans yönetimi tekniğinin kamu sektörüne de uygulanması gündeme gelmiştir. Etkinlik, etkililik, verimlilik, kalite, yenilik gibi kavramları barındıran performans unsurları, hizmet sunma sürecinde kamu yönetiminde de artık bir zorunluluk olarak hissedilmiştir. Ancak gayretlerle birlikte kamu yönetiminde uygulanması konusunda ciddi sorunlarla karşılaşmakla, uygulama sonuçlarının kamu hukukundan ziyade piyasa koşullarının geçerli olduğu ülkelerde daha başarılı olduğu görölmektedir.

Tek ve net bir tanımı olmamakla birlikte amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ve nitel olarak belirleyen bir kavram olan performans kavramı (Akal, 1992:

1) hesap verebilirlik, açıklık, hizmet odaklılık, kullanıcıların seçme hakkı, müşteri memnuniyeti, etkinlik, sonuç odaklılık, etkililik, kaynak tahsisi ve kamu değeri oluşturmak gibi farklı değerleri ve anlamları içermektedir (Koyuncu, 2009: 135). İdarede performans ölçümüne odaklanan, yönetim ve bütçe kararları reformu olarak değerlendirilen (Bourdeaux ve Chikoto, 2008: 253) ve dinamik bir süreç olarak ele alınan performans yönetimi sistemi ise örgütün hedeflerine ulaşması için mevcut ve geleceğe dair durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemeleri içeren bir yönetim sürecidir (Çalık, 2003: 13).

Konuyu belediyelerin sunduğu hizmetler ve örgütsel yapısı bağlamında değerlendirecek olursak, belediyelerin görev ve sorumlulukları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte özerklik, yönetişim ve hizmette yerellik ilkesinin yerel yönetimleri güçlendireceği kabul edilmekle, belediyelere daha fazla yetki ve sorumluluk veren bir anlayış günümüzde hâkim olmaktadır. Bunun sonucunda da sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinin ve etkinliğinin artması beklenmekte, buna yönelik ölçme ve değerlendirme sistemleri kurulmakta, performans ölçümü ön plana çıkmaktadır. Sunulan hizmetlerin durumunu ve amacına ulaşp ulaşmadığını takip etmek, yöneticilerin karar verme yetenek ve yeterliliklerini arttırmak, hesap verebilirlik mekanizmasını güçlendirmek, verimlilik ve yaratıcılığı teşvik etmek, bütçe performansını arttırmak, hizmet önceliklerini belirlemek ve vatandaş taleplerine odaklanmak gibi nedenlerle performans yönetimi uygulaması artık bir ihtiyaç olarak görülmektedir (Ateş, 2007: 73). Zira belediyelerde performans ölçümünün geliştirilmesi neticesinde kaynakların yeniden dağılımı geliştirilerek, politika geliştirme ve uygulama süreçlerinde etkinliğin ve hesap verme sorumluluğunda pozitif yönde gelişmelerin sağlanabileceği düşünülmektedir (Sağbaş vd., 2011: 65).

AB'ye üye ülkelerde yerel düzeyde performans ölçümü her geçen gün daha çok popülarite kazanırken, etkinliği, hesap verebilirliği ve sonuçlara göre yönetimi geliştirecek araçlar birçok yerel yönetim biriminin gündeminde olup, etkinliği ve etkililiği sağlamak sadece yönetsel bir durum olarak görülmemekte, politik bir mesele olarak da değerlendirilmektedir (Torres vd., 2011: 1081). Bu süreçte Fransa, Portekiz ve İspanya'da yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmış, İspanya ve İtalya'da yerel yönetimlerin mali yapısı kuvvetlendirilmiştir (Şengül, 2005: 162). Yerel yönetimlerin faaliyetleriyle ilgili yıllık verilere Hollanda ve Danimarka'da online ulaşılabilirken, İtalya'da iki farklı performans göstergesi kullanılmaktadır. İlk göstergede amaç, mahalli idarelerin performansını izlemek ve değerlendirmek iken, ikinci gösterge, performansa göre ödül-ceza sistemini uygulamak için belirlenmektedir. Performans göstergelerinin kimin tarafından belirleneceği konusunda ise

İngiltere’de göstergeler merkezi idare, Hollanda’da hem merkezi hem yerel yönetim tarafından, Avusturya ve İtalya’da ise merkezi idare ve yerel yönetimlerce müştereken belirlenmektedir. İspanya’da ise göstergelerin yerel yönetimlerce belirlenmesi yönünde bir eğilim söz konusudur (Nangır, 2007: 116).)

Genel olarak bakıldığında; performans ölçüm sistemi kurmada ve uygulamada aşağıdan-yukarıya doğru bir yaklaşım belirleyen yerel yönetimlerin performans yönetimiyle performans ölçümünü birleştirmede ve bunu kamuya sunmada daha başarılı oldukları; orta ve büyük yerel yönetimlerin ise performans yönetiminde, ölçümünde ve bunun sonuçlarını kamuya sunmada küçük yerel yönetimlere göre daha başarılı oldukları yapılan çalışmalarla ortaya konulmuştur (Hildebrand, McDavid, 2011: 68).

3. Türkiye’deki Belediyelerde Performans Yönetiminin Mevzuat Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de belediyelerin performansının ölçülmesi konusunda çeşitli projeler yürütülmekle birlikte önemli değişiklikler mevzuat konusunda yaşanmıştır. Özellikle 2005 yılı sonrası Avrupa Birliği’ne uyum süreciyle birlikte performansı artırma yönünde mevzuat anlamında ciddi değişiklikler yaşanmış, ilgili hükümler ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda yer almıştır. Bu süreçte mali açıdan denge ve uyum sağlanmaya çalışılırken etkili bir denetim sistemiyle açıklık, şeffaflık ve hesapverebilirlik kavramları uygulanabilir kılınmak istenmiştir. Bundan sonraki alt başlıklarda ise bu kanunlara bu ilkeler çerçevesinde bakılmaya çalışılacaktır.

3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10 Aralık 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını hedeflemektedir. Bu kanunla birlikte bütçe türleri yeniden sınıflandırılmakta; katma bütçe kaldırılmakta, kamu idareleri idari ve mali statülerine göre, genel ve özel bütçeli hale getirilmektedir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yeni sistemin temel dayanakları olurken, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması için özel hükümler getirilmekte ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesi planlanmaktadır (Kesik, 2005: 101). Performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsis edilmeden önce yürütülecek her faaliyet ve projenin maliyetinin belirlenmesini ve yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedefleri belirlenmesini öngörmektedir (Aktan ve Tügen, 2006: 206). Ayrıca kanun, kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl

yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir. Kamu idarelerinin kendi bünyelerinde bir iç denetim sisteminin kurulmasını da öngören bu kanunla, kamuda aynı muhasebe sistemi kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. Bütçe birliğinin sağlanmak istendiği bu kanunla birlikte, mali şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik sağlanmaya çalışılmakta, kamu örgütlerine karar verirken ve uygulamada bulunurken geniş inisiyatif tanınmaktadır (Kesik, 2005: 101).

5018 sayılı kanun performansı arttırma düşüncesi bağlamında değerlendirildiğinde kanunun 7. maddesi şeffaflık ilkesine yönelik olup;

“a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması” konuları düzenlenmektedir.

Şeffaflık, yapılan eylem ve işlemlerin dış denetimlerde bütün ayrıntılarıyla görülebilmesini öngörürken (Balcı, 2005: 26) ve kararların kimler tarafından, ne zaman ve nerede alındığının bilinmesi ile ilişkiliyken, açıklık vatandaşların belgelere erişim hakkına ilişkindir (Kesim ve Petek, 2005: 43). Bu kavramlar uygulamada iç içe geçmişken, kamu yönetiminin elindeki bilgi ve belgelere vatandaşların serbestçe ulaşmasını sağlayan, idari işlem ve eylemlerin kamuoyuna açık olması olarak tanımlanabilecek şeffaflık mali açıdan değerlendirildiğinde, mali politika amaçları ile kamu sektörü hesaplarının halka açık olması anlaşılmaktadır (Köseoğlu, 2007: 314). Şeffaflık, yolsuzluğu önleyici en iyi araç olmakla birlikte, kamu çalışanlarının hesap verebilirliğini sağlayan bir ön hazırlıktır. Ayrıca süreçleri standardize eden yeni bilgi ve iletişim teknolojileri, şeffaflığı arttırmaktadır (Beth, 2005: 46).

İyi yönetişimin gerekli bir unsuru olarak da değerlendirilen şeffaflık, hesap verebilirlik ve kontrolle birlikte hizmet sunum sürecinde kullanıcıların ya da hizmetten faydalananların dürüst, etkin, doğru ve eşit muamele görmesine yardım etmektedir (Bertok, 2005: 87). Etkin kamu hizmet sunum sisteminde hizmet sunumunun ana karakteri olan şeffaflık, şu şekilde karakterize edilmektedir (Wittig, 2005: 111):

- Kamu araştırması başlatmak için iyi tanımlanmış düzenlemeler ve prosedürler olmalıdır.
- Açık, standardize edilmiş, dikkatli dokümanlar olmalıdır.
- Yapılması emredilmiş ve dikkatli hazırlanmış dokümanlar gerekli bilgiyi sağlamalıdır.

-Süreçte eşit olanaklar olmalıdır.

5018 sayılı kanunun, 8. maddesi ise hesap verebilirlik ilkesine ilişkin olup, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” ifadesine yer vermektedir.

Kamu yönetiminde son zamanlarda fazlasıyla kullanılmaya başlayan ve kamu yönetiminin ve kamu yönetişiminin köşe taşı olarak değerlendirilen (Halachmi ve Greiling, 2013: 566) hesap verebilirlik kavramı, hükümetin uygulamalarının kontrol edildiği demokrasilerde, çeşitli kurumsal kontroller ve dengeler çeşidi olarak görülmektedir (Mulgan, 2000: 556). Hesap verebilirliği artırma amacındaki düzenlemeler vasıtasıyla şeffaflık, bilgi; karar almada ve idari prosedürlerde yasal uygunluk; doğruluk ve özen; kaynak kullanımında tutumluluk; hizmette yerellik ilkesi; idari, bireysel geribildirim yanında takım, örgüt ve süreç geribildirimini sağlamak istenirken (Greiling ve Halachmi, 2013: 381-399), kamu-özel ortaklıklarının arttığı günümüzde, bu yapılanmalarda etkin bir hesap verebilirlik sağlanmak isteniyorsa değişik politikaların ve süreçlerin zorunlu kılınması yerine katılımcıların bunları uygulanabilir ve sonuçlanabilir görmesi gerektiği düşünülmektedir (Acar ve Robertson, 2004: 333).

Kanunun 9. maddesinde ise stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konuları düzenlenmiş, “Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (şimdiki adıyla Kalkınma Bakanlığı) ile ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde yapılır” denilerek performans yönetimi sistemine göndermede bulunulmuştur. 10. maddede ise kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda bakanlar, Başbakan ve TBMM’ye karşı sorumlu tutulmuştur.

5018 sayılı kanun genel bir bakışla bu ilkelerin uygulanması konusunda kamu kurumlarına rehberlik ederken bundan sonraki başlıkta, belediyelerde bu ilkelerin nasıl uygulanabilir kılındığı her iki kanun çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır.

3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Performansı artırma konusunda üzerinde önemle durulan ilkeler olan şeffaflık, açıklık, katılım ve hesap verebilirlik 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda farklı maddelerde yer almıştır. Bu ilkelerin uygulanabilirliği konusunda ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda 5018 sayılı kanuna sıkça göndermede bulunulmuştur. Bu ilkelere ilaveten

performans yönetiminin başarısı için, bu tekniğin bir partneri hatta çatısı olarak görülen bir diğer modern yönetim tekniği olan stratejik yönetim ve onun bir fonksiyonu olan stratejik planlama ile belediyelerde performans arttırılmak istenmiştir.

Bu açıklamalara istinaden 5393 sayılı kanunun 38. maddesinde, “Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu maddeden hareketle stratejik yönetim- performans ilişkisinin ne kadar önemli olduğu görülmektedir. Strateji, örgütlerin içsel kapasitesiyle dışsal çevresini uyumlaştırmaya çalışırken, stratejik yönetim, örgütsel performansın seviyesini yükseltmek için önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir (Boyne ve Walker, 2010: 191). Stratejik yönetim tekniğinde performans değerlendirme sistemleri stratejiye uygun kriterleri kişiye aktarırken, stratejilerin daha net anlaşılmasını ve benimsenmesini sağlamakta, bazı idari kararların (terfi, eğitim vb.) etkin bir biçimde gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. Değerlendirme, insan kaynaklarına ilişkin strateji üreterek var olan ve gelecek için ihtiyaç duyulan insan kaynağına dair veri sunarken, performans değerlendirme yeni stratejilerin oluşturulmasında önemli bir yere sahip olmaktadır (Örücü ve Köseoğlu, 2003: 24).

Performans yönetimi gibi sonuç odaklı yönetim sistemlerinin yükselişte olduğu süreçte, etkili kamu yönetim için örgütler stratejik yönetim kapasitelerini arttırmalıdır. Tanımlanabilir stratejiler, iyi performans için gerekliken (Boyne ve Walker, 2010: 186), kamu yöneticileri hesap verme sorumluluğu baskısı altında performans yönetimiyle stratejik yönetim arasındaki ilişkiyi kurmalı, kamu yöneticileri kamu kurumlarını yönetirken şu üç ana değişikliği yapmalıdır (Poister, 2010: 5249):

- Stratejik planlamadan stratejik yönetime geçilmelidir.
- Performans ölçümünden performans yönetimine geçilmelidir.
- Strateji ile performans yönetimi arasındaki ilişki kuvvetlendirilmelidir.

Aynı kanunun 41. maddesinde, “Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ile ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar... Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir” hükmü yer almaktadır. 2007 nüfus sayımına ve “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması

Hakkında Kanunu'na" göre, 243 belediye (Erbaşı ve Güzel, 2009: 39) stratejik plan hazırlamak zorundadır (Songür, 2009: 28).

5018 sayılı kanundaki "Stratejik plan ve performans programı, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir" hükmüne istinaden yerel yönetimler önce stratejik planlarını ve stratejik plana uygun bütçelerini hazırlamak zorundadırlar. Yerel yönetimlerin karar organları tarafından kabul edilen stratejik plana, performans programlarına ve bütçeye, yönetim uymalıdır. Yerel yönetimlerin yürütme organları her yıl bir önceki yılın faaliyet raporunu hazırlamaktadır. Bu raporda, stratejik plan, performans programı, bütçe hedefleri, gerçekleştirme durumları ve meydana gelen sapmalar, nedenleri ile birlikte yer almaktadır. Mecliste görüşülen faaliyet raporları oylanmakta, eğer meclis üye tam sayısının $\frac{3}{4}$ 'ü yetersizlik kararı verirse, ilgili yönetici koltuğunu kaybedebilmektedir (5018, 5393). Mali şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak amacındaki performans esaslı bütçeleme sisteminde, kamu kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanılmaya çalışılmaktadır. Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları ise bu amacı gerçekleştirmeye yönelik araçlar olmaktadır. Ancak belediyelerde performans esaslı bütçeleme sürecinde karşılaşılan sorunlar bulunmaktadır. Planlama anlayışının olmayışı, yerel seçimler sonrası tüm sistemin alt üst olacağı endişesi, yeni fikir ve projelerden kaçınma, bilgi eksikliği, subjektiflik korkusu, üst yönetimin desteğini çekme endişesi, düşük performans gösterme endişesi, bürokrasi artışı, sistemdeki tasarlama sorunu, birimlerin faaliyetlerinin çatışması ve katılımcı olmayan yönetim yaklaşımı bu sorunların başlıcaları olarak sayılabilir (Erbaşı ve Güzel, 2009: 39)

Mali denetim yanında belediyelerin örgütsel ve personel düzeyinde de performansı ölçülmektedir. Personelin performansının ölçülmesi konusunda, belediye meclisi personele ilişkin performans kriterlerini belirlemekte, ardından birim amirleri, emrindeki personelin performansını belirlenen kriterlere göre değerlendirmektedir. Personel başarılı ise yılda iki kez ikramiye verilmektedir. Konunun suistimal edilmemesi ve personel arasındaki rekabeti arttırmak için ikramiye verilecek personel sayısı toplam personelin % 10'unu geçemez hükmü yer almaktadır (5393, m. 49, Arıkboğa, 2007: 62). Ayrıca personel giderlerinin bütçe giderinin % 30'unu geçemeyeceği, nüfusu on binin altında olan belediyelerde bu oranın % 40 olacağı belirtilmiştir (5393, m. 49). Personel giderlerinin bütçe içindeki payı bu şekilde belirlenirken, daha önce personel alımı konusunda ciddi sıkıntıların yaşandığı belediyelerde kadro atama izin ve işlemleri için norm kadro zorunluluğu getirilmiştir (Esen, 2006: 12).

Belediyelere hesap verme sorumluluğu açısından bakılırsa, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulmakta,

Nisan ayı sonuna kadar da belediye başkanı tarafından kamuoyuna açıklanmaktadır (5393, m. 56). Bu raporların birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. İçişleri Bakanlığı ise bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de eklediği, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Raporları Hakkında Yönetmelik”te öngörülen “Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”nu hazırlamakta ve bu raporu kamuoyuna açıklamaktadır. Raporun birer örneği, izleyen mali yılın Haziran ayının on beşine kadar Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na gönderilmektedir. Sayıştay, mahalli idareler genel faaliyet raporunu ve dış denetim sonuçlarını kendi görüşlerini de belirterek, TBMM’ye sunmaktadır. TBMM, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak yerel yönetimin hesap verme sorumluluğunu görüşmekte, bu görüşmede belediye başkanının bulunması zorunlu olmaktadır (5018, m. 41)(Köseoğlu, 2007: 318).

Belediyelerde dış denetim Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Harcama sonrası denetim yapan Sayıştay, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yönetimin mali faaliyetlerine ilişkin karar ve işlemleri kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelemekte, sonuçlarını TBMM’ye sunmaktadır (5018, m. 68). Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlığını, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediği ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hakimince tespit edilmesi durumunda ise İçişleri Bakanlığı duruma müdahale edebilmektedir. Aksatılan hizmetin özelliğine göre uygun bir süre vererek, aksamanın giderilmesini belediyeden isteyen İçişleri Bakanlığı, durumda herhangi bir düzelme olmazsa belediyenin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek, aksayan hizmetin görülmesini isteyebilecektir. Vali ilk olarak belediyenin, sonra diğer kamu ve kuruluşların olanaklarını kullanarak aksamayı ortadan kaldıracaktır (5293, m. 57) (Ekici, Toker, 2005: 8).

Dış denetim bu şekilde gerçekleşirken, belediyelerdeki iç mali denetim iç denetçiler, iç yönetsel denetim belediye müfettişleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediyelerde iç denetimin belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Bu denetimin amacı, faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına uygun olarak tarafsız bir şekilde analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; sonuçları değerlendirmek ve rapor halinde ilgililere duyurmaktır. Denetimlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun belirlediği ilke ve standartlar çerçevesinde yerine getirecek olan iç denetçilerle (5393, 5018 sayılı kanunun 63-67. maddeleri) ilgili en önemli sorun belediye başkanı tarafından atanan iç denetçinin bağımsızlığı konusudur. İç denetimde iç denetçi dışında il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu on

binin üzerindeki belediyelerde bir önceki yılın gelir ve giderleriyle hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere belediye meclisi tarafından denetim komisyonu kurulabilmektedir. Uzman kişi ve kuruluşlardan yardım alabilecek komisyon, raporunu belediye meclisine sunacak ve suç teşkil eden bir durum varsa meclis gereken işlemleri yapacaktır (Ekici ve Toker, 2005: 8).

Belediyelerde mali denetim TBMM adına Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak 5018 sayılı kanuna göre, mali yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı; belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik belirtilerin ortaya çıktığı durumlarda, ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına ilgili belediyelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirebilmektedir. Bu çerçevede hazırlanacak raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilecektir. Şu ana kadar hukuki ve maddi denetime ağırlık veren Sayıştay, henüz yaygın bir şekilde performans denetimi yapmamaktadır (Ekici ve Toker, 2005: 16).

Denetim konusu 5018 ve 5393 sayılı kanunlarda ayrıntılarıyla düzenlenmişken iç içe geçmiş ilkeler olan açıklık ve şeffaflık, 5393 sayılı kanun itibarıyla değerlendirildiğinde 20. maddede Belediye Meclisi'nin, mutlak toplantı yeri dışında toplanmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplantı yapabileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutlak usûllerle belde halkına duyurulmaktadır. Meclis toplantıları açık olup meclis başkanının veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilmektedir. Meclis görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilmekte, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanmaktadır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilmektedir. 24. maddede ise Belediye Meclisi'nin kendi üyeleri arasından oluşturacağı İhtisas Komisyon raporlarının alenî olduğu, çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verileceği dile getirilmiştir. Bu ilkelerin başka bir yansıması olan 25. maddede ise il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde kurulan denetim komisyonu, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu istekler gecikmeksizin yerine getirilir. Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda başka bir ilke olan katılım, yerel düzeyde vatandaş katılımı anlamında birkaç maddede düzenlenmiştir. 76. maddede, belediye olarak örgütlenmiş yerlerde, kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışacak kent konseylerinin kurulması öngörülmektedir. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir hükmü bulunmaktadır.

Katılımcı demokrasi anlayışının oluşumunda ve yerel demokrasinin hayata geçirilmesinde önemli bir işlev göreceği düşünülen kent konseyleri, vatandaş ile devlet arasında gönüllülük esasına göre oluşturulmuş aracı bir yapı olarak değerlendirilmektedir. Toplumsal ve politik kurumlar tarafından alınan kararlardan etkilenen kimselerin, kararların alınması sürecine dahil olması olarak da ifade edilen katılımcılık ilkesinin kent konseyleri vasıtasıyla uygulanabilirliğinin sağlanması, arttırılması amaçlanmaktadır (Usta ve Bilgiç, 2016). Vatandaş odaklı yönetim anlayışını yansıtan katılımcılık ilkesi dolayısıyla kent konseyleri vasıtasıyla vatandaşların daha iyi bilgilenebilmesi; görüş ve sorunlarını uygun ve doğrudan yollardan karar alıcılara iletebilmesi; sosyal becerilerini ve diğerlerine karşı hoşgörülerini geliştirebilmesi; yeni proje ve politikaların uygulanmasına anlamlı bir şekilde katılabilmesi; karar alıcıları duyarlı ve hesap verebilir hale getirmesi amaçlanırken, yönetimlerin bu ilke aracılığıyla vatandaşları daha iyi bilgilendirmesi; vatandaş ile daha yakın ilişkiler ve onların görüş ve sorunlarından daha fazla haberdar olması; çekişmeli ancak gerekli hizmetler için daha geniş halk desteği sağlaması; daha iyi politika ve proje geliştirmesi; güvene dayalı toplumsal uyumu artırması hedeflenmektedir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011: 11).

Son olarak 77. maddede ise, belediyelerin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanması öngörülmektedir. Nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler, stratejik plan hazırlamak zorunda olup, Madde 41 bu sorumluluğu belediye başkanına vermektedir. Aynı maddede stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmesi hükme bağlanmıştır.

3.3. 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Mülki sınırlarla büyükşehir belediye sınırlarının eşitlendiği; ilk kademe belediyelerinin kaldırıldığı; büyükşehir belediyelerinin olduğu şehirlerde il özel idarelerinin kaldırıldığı ve il özel idarelerinin hak, yetki ve görevlerinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na yürütüleceği, büyükşehir belediyesi kurulma konusundaki nüfus kriterinde yer alan uzaklık ölçüsünün ve üç ilçe belediyesi kıstasının kaldırıldığı yeni kanun 12/11/2012 tarihinde kabul edilmiş ve 6/12/2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinde 5018 sayılı KMYKK hükümleri yanında bütçenin hazırlanması, denetim, hesap verebilirlik, katılımcılık, personel performansı ve ödüllendirme gibi konularda belediye kanununun hükümleri uygulanmaktadır. Bu kanunda farklılık olarak “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur” (6360, m.34, Resmi Gazete sayı: 28962 sayı m. 3).

“Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumlarının stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir.” (6360, m.34, Resmi Gazete sayı: 28962 sayı m. 5) hükmü dışında bu başkanlığın il özel idaresinin görevlerini üstlendiği düşünülmektedir. Zira bu başkanlığın kurulmasındaki temel amaç aslında büyükşehir belediyesi olan 30 ilde, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğun doldurulması ihtiyacıdır. Ancak valiliklerin idari vesayet, askerî ve adli kurumlar dışındaki bütün kamu kurumlarını denetleme yetkilerinin ve valiliğe/ kaymakamlığa özgü yaptırım yetkisini kullanarak onları yönlendirme görevinin, bu başkanlığa verilmiş olması il genel idaresinin içini boşalttığı düşüncesiyle de eleştirilmektedir (Önez Çetin, 2015:256).

Ayrıca “İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen

sürede gerçekleşmemesi halinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir” (Resmi Gazete, sayı: 28962, m.7) hükmü ile de ilk aşamada performansı olumsuz etkileyebilecek olumsuzluklar ortadan kaldırılmakla birlikte 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda hizmetlerde aksama olduğuna dair karar ve tespit sulh hukuk hakimi tarafından belirlenirken bu yeni düzenleme ile birlikte konuya ilişkin karar ve tespit valiye verilmiştir. Bu durum ise merkezileşmenin artması olarak yorumlanmıştır. Bu süreçte yerel demokrasinin bir aracı olan il özel idarelerinin kaldırılması eleştirilirken, aslında iktisadi bir birim veya bir yatırım ofisi olarak görülen bu başkanlığın kalkınmayı olumlu yönde etkileyeceği de düşünülmemektedir (Kuran, 2015: 215).

Sonuç

Avrupa Birliği üyelik süreci küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme ekseninde değerlendirildiğinde, Türkiye’de özellikle 2000 sonrasında yerel yönetimler üzerinde önemli değişimlere kaynaklık etmiş ve bu süreçte yerel yönetim mevzuatı neredeyse tamamen değişmiştir. Değişimin odaklandığı farklı alanlar olmakla birlikte kamuda etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak stratejik yönetim, performans, hesapverebilirlik ve şeffaflık birbirini destekleyen kavramlar olarak yerel yönetimlerle birlikte anılır hale gelmiştir. Vergisi ile hizmetleri karşılayan vatandaşların artık finansal kaynakların nasıl ve nereye harcadığı ile ilgili bilgi sahibi olmak istemesi, kendisine sunulan hizmetin yeterliliğini nitel ve nicel olarak sorgulama yönelimi; hizmet sunum sürecinin şeffaflaşmasını, katılımı ve hesap verme sorumluluğunu da performansla birlikte değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır.

Stratejik bir bakışla önceden belirlenen hedeflere ulaşma ile ilgili bir kavram olarak performans yönetimi, yerel yönetimlerde hizmet sunum sürecini hem nicel hem de nitel olarak değiştirmeyi hedefleyen bir yönetim tekniğidir. Hizmetin beklentilere uygunluğunu sağlayan bir araç olarak performans yönetimi, mevzuata 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile girmiş, performansla ilişkili olarak stratejik yönetim, şeffaflık, hesapverebilirlik kamusal kaynakların etkin kullanımını sağlayacak araçlar olarak mevzuatta yerini almıştır.

Yerel yönetim mevzuatında performans yönetimi ancak stratejik planlama ile birlikte yer bulmuştur. Stratejik planların yıllık bazda uygulama dilimleri olarak performans programları ise yerel yönetimlerin hedefe ne ölçüde ulaştıklarını gösteren araçlar olarak bir değerlendirme ölçütü ortaya koyacaktır. Kriterler ve performansın değerlendirilmesi etrafında doğrudan performans yönetimi yerel yönetim mevzuatına stratejik planlar haricinde yansımaya da, yerel birimlerin hesap verme sorumluluğu, iç ve dış denetim, kent konseyleri ve gönüllülük yoluyla katılımın

sağlanması performansı artırma yönünde yapılan değişiklikler olarak yerel yönetim mevzuatında yer bulmuştur. Çıktının mal değil hizmet olması ve hizmet sunumunun ana amacının kar değil kamu yararı olması performansı net bir şekilde ölçülebilir olmaktan uzaklaştırır da, yeni mevzuata yansıyan performansı artırmaya yönelik bu düzenlemeler, belediyeler için oldukça önemlidir. Performansın artırılması gerek ekonomik, gerek yönetsel, gerekse politik olarak dijital çağın yerel yönetim sistemi için bir zorunluluk/bir gerekliliktir. Çünkü performans sadece bugünle alakalı bir olgu değil, geleceği şekillendirmenin de bir aracıdır.

Kaynakça

- Acar, M., Robertson, P. (2004). "Accountability Challenges in Networks and Partnerships: Evidence from Educational Partnership in the United States", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70(2), pp. 331-344
- Akal, Z. (1992). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi (Çok Yönlü Performans Göstergeleri)*, MPM Yayınları, No: 473, Ankara.
- Aktan, C. C., Tügen, K. (2006). "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ed: Coşkun Can Aktan, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 205-215
- Arıkboğa, E. (2007). "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, s.42-70
- Ateş, H. (2007). "Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, s. 71-99
- Balcı, A. (2005). "Türkiye- AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, s. 23-37
- Bertok, J. (2005). "The Role of Transparency in Preventing Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration", *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, pp.85-93
- Beth, E. (2005). "Main Findings of the Forum Workshop on 'Improving Transparency in Public Procurement', Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD Publishing, pp. 45-51
- Bourdeaux, C., Chikoto, G. (2008). "Legislative Influences on Performance Management Reform", *Public Administration Review*, March/April, pp.253-265
- Boyne, G., Walker, R. (2010). "Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead", *Public Administration Review*, December, pp. 185- 192
- Bozlağan, R. (2008). "Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkilere", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, Ankara, Mart, s.1-28
- Çalık, T. (2003). *Performans Yönetimi, Tanımlar, Kavramlar, İlkeler*, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara.
- Çetin Ö. Z. (2015). "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 2, s. 247-266
- Ekici, B., Tokar, M. C. (2005). "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 4, Ocak, s. 5-28
- Erbaşı, A., Güzel, A. (2009). "Belediyelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 2, Nisan, s. 35-44
- Esen, E. (2006). "Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Konusunda Eğitim Gereksinimleri: Görüşler ve Öneriler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 15, Sayı 3, Temmuz, s. 7-26
- Goldsmith, M. (2002). "Central Control over Local Government- A Western European Comparison", *Local Government Studies*, 28:3, pp.91-112
- Greiling, D., Halachmi, A. (2013). "Accountability and Organizational Learning in the Public Sector", *Public Performance & Management Review*, Vol.36, No.3, March, pp. 380-406
- Halachmi, A., Greiling, D. (2013). "Transparency, E- Government and Accountability", *Public Performance & Management Review*, Vol. 36, No. 4, June, pp. 562- 584
- Hildebrand, R., McDavid, J. (2011). "Joining Public Accountability and Performance Management: A Case Study of Lethbridge, Alberta", *Canadian Public Administration*, Vol. 54, No.1, March, pp.41-72

- Karakılçık, Ö., Özcan, A. (2005), "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 4, Ekim, s. 5-30
- Kesik, A. (2005). "Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi&Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Ed: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul, s. 95-132
- Kesim, K., Petek, A. (2005). "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, s. 39-58
- Koyuncu, E. (2009). "Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliği'nin Performans Yönetim Modeli", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 465, Aralık, s. 133- 150
- Kösecik, M., Özgür, H. (2005). "Yerel Yönetimlerde Geleneksel Modelin Değişim Süreci", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, 1. Basım, Eylül, s. 1-20
- Köseoğlu, Ö. (2007). "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, s. 309-338
- Kuran, H. (2015). "Türk Yerel Yönetim Sistemi'nde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı", *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, Kayfor 13 Bildiriler Kitabı, s. 207-218
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi, http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/REHBERLER/Katilim%20Rehberi_09.01.2012.pdf (Erişim Tarihi: 06.08.2017)
- Mulgan, R. (2000). " 'Accountability': An Ever- Expanding Concept?", *Public Administration*, Vol.78, No.3, pp. 555-573
- Nangır, E. (2007). "Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü", *Bütçe Dünyası*, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007.
- Örücü, E., Köseoğlu, M. A. (2003). *İşletmelerde İşgören Performansını Değerlendirme (KİT'ler için Avrupa Birliği Uyumlu Bir Model Önerisi)*, Gazi Kitabevi, Ankara, Eylül.
- Özel, M., Polat C. (2013). "Yerel Yönetimlerde Değişim ve Yerel Yönetim Hizmetlerine 'Müşteri Odaklı Pazarlama' Yaklaşımı", *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Vol.2, No.1, pp. 41-79.
- Padovani, E., Scorsone, E. "Comparing Local Governments' Performance Internationally: A Mission Impossible", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.75 (2), pp. 219-237
- Poister, T. (2010). "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance", *Public Administration Review*, December, pp, 5246- 5254
- Resmi Gazete, Sayı:28962, "Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik", www.resmigazete.gov.tr (Erişim Tarihi: 10.08.2017)
- Sağbaş, İ., Çalışkan, A., Hazman G. G., Erin, M. Z. (2011). *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Songür, N. (2009). "Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açıları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 4, Ekim,, s. 27-53
- Stoker, G. (2011). "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective", *Public Administration*, Vol.89, No.1, pp.15-31
- Şengül, R. (2005). "AB ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özerkliği", *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, Seçkin Yayınları, 1. Bası, Ankara, Ekim.
- Torres, L., Pina, V., Yetano, A. (2011). "Performance Measurement in Spanish Local Governments, A Cross-Case Comparison Study", *Public Administration*, Vol. 89, No.3, pp. 1081-1109
- Usta, S., Bilgiç, E. (2016). "Katılım Kültürünün Gelişiminde Kent Konseylerinin Rolü: Karaman Kent Konseyi Örneği." *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18.31, s. 36-45
- Wittig, W. (2005). "Linking Island of Integrity to Promote Good Governanace in Public Procurement: Issues for Consideration", *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, pp.109-115